

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und
Kommunikation UVEK
3003 Bern

per E-Mail an:
aoel@bafu.admin.ch

Baden, 30. August 2019, Pfa/sr

Vernehmlassung zur Änderung des Umweltschutzgesetzes zur Umsetzung der «Strategie der Schweiz zu invasiven gebietsfremden Arten» Stellungnahme SWV

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, im Rahmen der Anhörung zur Änderung des Umweltschutzgesetzes (USG) Stellung nehmen zu können. Gerne nehmen wir die Gelegenheit wahr und senden Ihnen in der anberaumten Frist unsere Anmerkungen.

Der Schweizerische Wasserwirtschaftsverband (SWV) setzt sich als gesamtschweizerischer Fachverband seit mehr als 100 Jahren für die Interessen der Wasserwirtschaft ein. Zusammen mit seinen Verbandsgruppen Aare-Rheinwerke, Rheinverband und dem Tessiner Wasserwirtschaftsverband zählt der Verband rund 800 Mitglieder. Neben Unternehmen der inländischen Zulieferindustrie, der öffentlichen Hand und der Forschung sind das primär die Wasserkraftbetreiber – der SWV vereint so mehr als 90% der Schweizer Wasserkraftproduktion. Die Betreiber der Wasserkraftwerke sind als Inhaber von Grundstücken mit teilweise beachtlicher Grösse von der vorgeschlagenen Gesetzesänderung in besonderem Masse betroffen.

Für unsere Stellungnahme bedienen wir uns wunschgemäss dem von Ihnen zur Verfügung gestellten Formular «Fragen zur Vernehmlassung zur Änderung des Umweltschutzgesetzes», welches diesem Schreiben beiliegt. In Anlehnung an die vorgegebenen Beurteilungskategorien ist zusammenfassend festzuhalten, dass diverse der vorgeschlagenen Änderungen für uns «nur bedingt überzeugend» oder «nicht überzeugend» sind (die Details dazu entnehmen Sie dem ausgefüllten Formular). Gerne möchten wir das Augenmerk vor allem auf folgende Hauptkritikpunkte mit entsprechendem Antrag legen:

Unzureichende Regelung der Kostentragung

Eine Regelung zur Bekämpfung invasiver gebietsfremder Organismen liegt im Interesse des Gemeinwohls. Diverse Absätze im Artikel 29^{fbis} E-USG lassen jedoch aufgrund von unvollständigen Bestimmungen wesentliche Fragen offen. Insbesondere die Kostentragung ist unzureichend geregelt (vgl. auch detaillierte Begründung im beiliegenden Formular). Aus Ziff. 3.4.3. des Erläuternden Berichts geht hervor, dass die Kosten für die Umsetzung der Massnahmen zur Bekämpfung gebietsfremder, invasiver Arten von den Inhaberinnen und Inhabern von Grundstücken und Anlagen selber zu tragen sind. Dabei bleibt unklar, auf welcher Grundlage die angegebenen Gesamtkosten in Höhe von jährlich 25 Mio. Franken errechnet bzw. geschätzt wurden. Ebenfalls unklar bleibt, wie hoch die finanziellen Auswirkungen auf die einzelnen Inhaberinnen und Inhaber von Grundstücken und Anlagen sind.

Keine Abwälzung auf Wasserkraftproduzenten

Wir sind der Ansicht, dass sich die Kostentragung nach dem Verursacherprinzip im Sinne der Verhaltensstörung zu richten hat. Die Kostentragung darf nicht auf Wasserkraftwerksbetreiber als Inhaber der invadierten Anlagen und potentielle Zustandsstörer abgewälzt werden. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass für Inhaberinnen von Wasserkraftwerken mit laufenden Konzessionen aufgrund der Restwassersanierungen nach Art. 80 GSchG bereits in einem Umfang in deren wohlverworbene Rechte eingegriffen wurde, als dies gerade noch entschädigungslos zumutbar war. Weitere Eingriffe in die Substanz dieser wohlverworbenen Rechte sind daher grundsätzlich unzulässig bzw. nur gegen Entschädigung möglich. Dies gilt auch für Kosten aus zusätzlichen Pflichten in Zusammenhang mit invasiven gebietsfremden Organismen.

Konkreter Antrag: Kostentragung nach Verursacherprinzip

Die Kostentragung für Massnahmen nach Art. 29^{fbis} Abs. 2 Bst. c und Art. 29^{fbis} Abs. 4 E-USG ist entsprechend dem Verursacherprinzip im Sinne der Verhaltensstörung zu regeln. Können keine Verhaltensstörer belangt werden, die den Schaden selbst oder durch das unter seiner Verantwortung erfolgende Verhalten Dritter unmittelbar verursacht haben, so darf die Kostentragung nicht auf Wasserkraftwerksbetreiber als Inhaber der invadierten Anlagen und potentielle Zustandsstörer abgewälzt werden. In seinem solchen Fall sind die Kosten gestützt auf dem allgemeinen Bekämpfungsauftrag durch die Kantone zu tragen. Eventualiter hat der Bund alternative Finanzierungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Wir danken Ihnen, sehr geehrte Damen und Herren, dass Sie bei der Weiterbehandlung dieses Geschäftes unseren Ausführungen und Anliegen Beachtung schenken.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Wasserwirtschaftsverband

Der Präsident



Albert Rösti

Der Geschäftsführer



Roger Pfammatter

Beilage: erwähnt



15. Mai 2019

Fragen zur Vernehmlassung zur Änderung des Umweltschutzgesetzes

Antworten im Rahmen der Stellungnahme des SWV

(Stand: 30.08.2019)

Wir bitten Sie höflich, Ihre Stellungnahme gemäss folgender Struktur zu erfassen:

1. Beurteilung der vorgesehenen Änderungen des Umweltschutzgesetzes

- a) Definition der gebietsfremden (Art. 7 Abs. 5^{quinquies} E-USG) und der invasiven gebietsfremden Organismen (Art. 7 Abs. 5^{sexties} E-USG)

i. Einschätzung der vorgeschlagenen Änderung:

- sie ist vollständig überzeugend
 sie ist nur bedingt überzeugend*
 sie ist nicht überzeugend*

ii. *Bitte begründen Sie Ihre Einschätzung:

- Die Definition bezieht sich statisch auf einen Gebietszustand zu einem bestimmten Zeitpunkt. Wie ist eine Ausdehnung der Verbreitung aufgrund einer Veränderung von klimatischen und hydrologischen Gegebenheiten in einem Gebiet zu bewerten (z.B. stärkere Gletscherschmelze und steigende Vegetationsgrenze im Gebirge aufgrund des Klimawandels)?

- b) Kompetenz zum Erlass von Vorschriften gegen invasive gebietsfremde Organismen (Art. 29^{bis} Abs. 1 E-USG).

i. Einschätzung der vorgeschlagenen Änderung:

- sie ist vollständig überzeugend
 sie ist nur bedingt überzeugend*
 sie ist nicht überzeugend*

ii. *Bitte begründen Sie Ihre Einschätzung:

- In Absatz 1 erster Halbsatz ist nicht geregelt was die Tätigkeit des Bundesrates auslöst. Auf welcher Grundlage werden die gebietsfremden Organismen als solche deklariert und durch wen wird das Schadenspotential bestimmt?
- In Absatz 1 zweiter Halbsatz wird weder der Begriff Schadenspotential noch die Verbreitung der Organismen deutlich definiert. Die Einordnung in die Systematik Stufe A – D2 ist aber massgeblich durch das Schadenspotential bestimmt.
- Weder die Kompetenzen, noch der Prozess für eine Änderung der Kategorien sind festgelegt.

- c) Massnahmen gegen unabsichtlich eingeschleppte invasive gebietsfremde Organismen (Art. 29^{bis} Abs. 2 Bst. a E-USG).

i. Einschätzung der vorgeschlagenen Änderung:

- sie ist vollständig überzeugend
 sie ist nur bedingt überzeugend*
 sie ist nicht überzeugend*

ii. *Bitte begründen Sie Ihre Einschätzung:

- Die Massnahmen und der Einsatz der Mittel und Personen sowie die Dauer der Massnahmen sind nicht klar definiert. Die konkrete Festlegung wird an die Kantone delegiert, was zu grossen Unterschieden in der Umsetzung führen kann.
- Bei der Stufe D2 ist nicht klar definiert, wie die Organismen eingedämmt werden können und wie und auf welcher Grundlage Vorsichtsmassnahmen zu treffen sind.
- Offen bleibt auch, wie die Durchführung der Massnahmen kontrolliert wird (bezüglich Mitteleinsatz oder Wirkung) und wie Fälle behandelt werden, wo die trotz Massnahmen nicht das gewünschte Resultat erzielt wird.

d) Meldepflicht bei Auftreten von invasiven gebietsfremden Organismen¹ (Art. 29^fbis Abs. 2 Bst. b E-USG).

i. Einschätzung der vorgeschlagenen Änderung:

- sie ist vollständig überzeugend
- sie ist nur bedingt überzeugend*
- sie ist nicht überzeugend*

ii. *Bitte begründen Sie Ihre Einschätzung:

- Die Bestimmung ist insofern unvollständig, als daraus nicht hervorgeht, ob mit der Meldepflicht auch eine Kontrollpflicht einhergeht und ob damit eine Haftpflicht verbunden ist.
- Zudem stellt sich die Frage, wie die Organismen von einem Laien überhaupt erkannt werden können.

e) Unterhaltungspflicht der Inhaberinnen und Inhaber von Grundstücken, Anlagen oder Gegenständen bei Befall invasiver gebietsfremder Organismen¹ (Art. 29^fbis Abs. 2 Bst. c i.V.m. Art. 29^fbis Abs. 4 E-USG)

i. Einschätzung der vorgeschlagenen Änderung:

- sie ist vollständig überzeugend
- sie ist nur bedingt überzeugend*
- sie ist nicht überzeugend*

ii. *Bitte begründen Sie Ihre Einschätzung:

- Die Intention der Bestimmung ist nachvollziehbar, aus Unterhalts- und Bekämpfungspflichten wird jedoch implizit auch die Kostentragung angenommen.
 - Das neue Gesetz darf nicht zu Einzelmassnahmen auf Privatgrundstücken führen ohne gesamtheitliche Massnahmenkoordination. Die definierten Massnahmen sind auf Grundstücken von privaten Inhaberinnen und Inhaber sowie auf Gebietskörperschaften der öffentlichen Hand gleichermassen anzuwenden.
 - Die Bestimmung ist aber vor allem unvollständig mit Blick auf die Kostentragung für die Umsetzung der darin enthaltenen Pflichten. Aus dem erläuternden Bericht, Ziff. 3.4.3 geht hervor, dass Inhaberinnen und Inhaber von Grundstücken und Anlagen die Kosten für Unterhalt und Bekämpfung selber zu tragen haben. Entgegen dem heute geltenden Recht werden damit auch Personen finanziell belastet, die keinen gewollten Umgang mit diesen Organismen haben. Dies widerspricht dem Verursacherprinzip.
- ./.

¹ Die Auswahl der Organismen erfolgt gemäss Stufenkonzept der Strategie der Schweiz zu invasiven gebietsfremden Arten.

- Für Inhaberinnen von Wasserkraftwerken mit laufenden Konzessionen kommt erschwerend hinzu, dass aufgrund der Restwassersanierungen nach Art. 80 GSchG bereits in einem Umfang in deren wohlerworbene Rechte eingegriffen wurde, als dies gerade noch entschädigungslos zumutbar war. Weitere Eingriffe in die Substanz der wohlerworbenen Rechte sind daher grundsätzlich unzulässig bzw. nur gegen Entschädigung möglich. Dies gilt auch für Kosten aus zusätzlichen Pflichten in Zusammenhang mit invasiven gebietsfremden Organismen.
- **Antrag: Die Kostentragung für Massnahmen nach Art. 29fbis Abs. 2 Bst. c und Art. 29fbis Abs. 4 E-USG ist entsprechend dem Verursacherprinzip im Sinne der Verhaltensstörung zu regeln. Können keine Verursacher belangt werden, welche den Schaden selbst oder durch das unter ihrer Verantwortung erfolgende Verhalten Dritter unmittelbar verursacht haben (sog. Verhaltensstörer), sind die Kosten durch die Kantone zu tragen.**

f) Bekämpfungspflicht für invasive gebietsfremde Organismen¹ (Art. 29^{fbis} Abs. 2 Bst. c E-USG)

i. Einschätzung der vorgeschlagenen Änderung:

- sie ist vollständig überzeugend
- sie ist nur bedingt überzeugend*
- sie ist nicht überzeugend*

ii. *Bitte begründen Sie Ihre Einschätzung:

- Die obigen Einschätzungen zur Unterhaltspflicht gelten genauso für die Bekämpfungspflicht. Es soll ausgeschlossen werden, dass Wasserkraftbetreiber, als Berechtigte über Gewässer als deren Zustandsstörer zur Kostentragung herangezogen werden.
- **Antrag: Die Kostentragung für Massnahmen nach Art. 29fbis Abs. 2 Bst. c und Art. 29fbis Abs. 4 E-USG ist entsprechend dem Verursacherprinzip im Sinne der Verhaltensstörung zu regeln. Können keine Verursacher belangt werden, welche den Schaden selbst oder durch das unter ihrer Verantwortung erfolgende Verhalten Dritter unmittelbar verursacht haben (sog. Verhaltensstörer), sind die Kosten durch die Kantone zu tragen.**

g) Vollzugs- und Finanzierungszuständigkeiten (Art. 29^{fbis} Abs. 2 Bst. d & Art. 29^{fbis} Abs. 3 E-USG)

i. Einschätzung der vorgeschlagenen Änderung:

- sie ist vollständig überzeugend
- sie ist nur bedingt überzeugend*
- sie ist nicht überzeugend*

ii. *Bitte begründen Sie Ihre Einschätzung:

- Es fehlt eine Regelung für die Kostentragung von Massnahmen der Inhaberinnen von Grundstücken und Anlagen. Wie bereits oben zu Bst. e) und f) ausgeführt, soll dafür weiterhin das Verursacherprinzip gelten.
- **Antrag: Die Kostentragung für Massnahmen nach Art. 29fbis Abs. 2 Bst. c und Art. 29fbis Abs. 4 E-USG ist entsprechend dem Verursacherprinzip im Sinne der Verhaltensstörung zu regeln. Können keine Verursacher belangt werden, welche den Schaden selbst oder durch das unter ihrer Verantwortung erfolgende Verhalten Dritter unmittelbar verursacht haben (sog. Verhaltensstörer), sind die Kosten durch die Kantone zu tragen.**

h) Kompetenz zum Erlass einer Amtsverordnung (Art. 29^f Abs. 5 E-USG).

i. Einschätzung der vorgeschlagenen Änderung:

- sie ist vollständig überzeugend
- sie ist nur bedingt überzeugend*
- sie ist nicht überzeugend*

ii. *Bitte begründen Sie Ihre Einschätzung:

- Aus der Vorlage wird nicht klar, wem welche Kompetenz zu fällt.

2. Bemerkungen zu den einzelnen Kapiteln der Botschaft

Kap. 1 Grundzüge der Vorlage

- Eine Regelung zur Bekämpfung invasiver gebietsfremder Organismen wird begrüsst. Aber vor allem die Frage der Kostentragung ist unzureichend geregelt. Dafür ist am Verursacherprinzip festzuhalten.

Kap. 2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

- Wer die Kosten für die Massnahmen zu tragen hat, geht aus den Erläuterungen nicht hervor, obschon dies für Inhaberinnen von Grundstücken und Anlagen sehr relevant ist. Die Kostentragung hat sich nach dem Verursacherprinzip zu richten.

Kap. 3 Auswirkungen

- Die finanziellen Auswirkungen auf Inhaberinnen von Grundstücken und Anlagen bleiben unklar. In Ziff. 3.4.3 werden lediglich die Kosten aus der Unterhaltspflicht erwähnt, die offenbar von den Inhaberinnen getragen werden sollen, was dem Verursacherprinzip widerspricht und daher abzulehnen ist.
- Gemäss Art. 29^f Abs. 2 Bst. c i.V.m. Art. 29^f Abs. 4 E-USG können Inhaberinnen von Grundstücken und Anlagen auch zu Bekämpfungsmassnahmen verpflichtet werden. Über die Tragung dieser Kosten schweigt sich Ziff. 3.4.3 aus. Ist daraus zu schliessen, dass die Kosten durch die Kantone getragen werden, sofern sie nicht auf einen Verursacher überwält werden können?

Kap. 4 Verhältnis zur Legislaturplanung

- [Keine Anmerkungen]

Kap. 5 Rechtliche Aspekte

- In den Ausführungen zum Eingriff in die Eigentumsгарantie in Ziff. 5.1 wird einmal mehr nichts zur Frage der der Kostentragung für die Bekämpfungsmassnahmen gesagt. Ist daraus zu schliessen, dass die Kosten durch die Kantone getragen werden, sofern sie nicht auf einen Verursacher überwält werden können?
- Die vorgesehene Änderung stützt sich auf Art. 74 Abs. 1 BV. Für die Ausbreitung invasiver gebietsfremder Arten macht der erläuternde Bericht u.a. den Klimawandel verantwortlich, wofür ein einzelner Grundstücksbesitzer nicht der Verursacher sein kann. Das in Art. 29^f Abs. 1 – Art. 4 USG festgelegte Vorgehen und die vorgesehene Kostenteilung widersprechen daher dem Verursacherprinzip aus Art. 74 Abs. 2 BV und dürften unverhältnismässige Einschränkungen von Grundrechten nach Art. 36 BV darstellen. Eine alleinige Änderung des Umweltschutzgesetzes wäre damit kaum ausreichend.